CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION



Soixante-unième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 15 – 19 août 2011

Interprétation et application de la Convention

Commerce d'espèces et conservation

Acajou à grandes feuilles

GESTION DE L'ACAJOU A GRANDES FEUILLES AU PEROU

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Contexte

2. A la 59è session du Comité permanent (SC59, Doha, mars 2010), le Secrétariat a noté que "le Comité permanent travaille avec le Pérou depuis 2004 à traiter les préoccupations suscitées par son commerce de l'acajou. Des progrès ont été faits mais les recommandations de la 57e session n'ont pas encore été pleinement suivies et cette situation semble perdurer." Le Secrétariat a également dit craindre que le Pérou n'ait donné qu'une suite purement formelle aux recommandations du Comité permanent, sur papier uniquement, sans que ces dernières soient nécessairement suivies d'effet réel "sur le terrain".

3. Le Comité permanent est convenu d'accorder au Pérou jusqu'au 30 septembre pour remplir les trois indicateurs retenus pour vérifier l'application effective "sur le terrain" de la Convention concernant son commerce de l'acajou:

   – L'installation d'un système d'information moderne, effectif, et opérationnel;

   – L'alignement de la législation sur la foresterie et de celle de la CITES sur le travail des organes pertinents dans la détermination du quota et l'autorisation des exportations; et

   – L'achat par le gouvernement du bois supplémentaire dont la coupe a été autorisée en 2008, qui a fait l'objet d'une tentative de révision *ex post facto* du quota de 2008.

   Le Comité a également décidé qu'en l'absence de progrès suffisants du Pérou d'ici le 30 septembre 2010, le Secrétariat, en consultation avec le Président, lancerait la procédure par correspondance sur une proposition de recommandation de suspension du commerce de l'acajou du Pérou.

Informations fournies par le Pérou depuis la 59è session du Comité permanent

Communications écrites officielles

4. Après la 59è session du Comité permanent, le Pérou a transmis des informations sur la mise en œuvre des trois indicateurs sous la forme de communications officielles écrites. Ces communications ont été complétées par une série de consultations bilatérales entre des officiels péruviens et le Secrétariat.

5. Le 19 mai 2010, l'Ambassadeur et représentant permanent du Pérou auprès des Nations Unies à Genève a adressé au Secrétaire général une lettre dans laquelle il exposait l'interprétation faite par le Pérou des trois indicateurs de conformité ainsi que la manière dont son pays entendait les remplir. Une copie de la

Résolution No. 036-2009-AG-DGFS, abrogeant la Résolution No. 001-2009-AG-DGFS qui approuvait l'inclusion d'une quantité additionnelle d'arbres au quota d'exportation de 2008, était annexée à la lettre.

6. Par lettre datée du 3 août 2010, le Directeur général des forêts et des espèces sauvages du Ministère de l'agriculture a informé le Secrétariat des mesures prises par le Pérou pour appliquer les trois indicateurs de conformité adoptés par le Comité permanent à sa 59è session.

7. Le 11 octobre 2010, le Directeur général des forêts et des espèces sauvages a adressé au Secrétariat par voie électronique une lettre datée du 15 septembre 2010, accompagnée de plusieurs pièces jointes (un rapport sur la quantité additionnelle d'acajou dont l'exploitation a été autorisée en 2008, le texte d'un projet de décret visant à préciser les responsabilités respectives des différentes instances CITES - organe de gestion, autorité scientifique et organes de répression des fraudes - et à renforcer la coopération entre elles, ainsi qu'un projet de manuel d'utilisation du système d'information mis en place pour administrer les permis d'exportation CITES).

8. Outre les pièces mentionnées ci-dessus, le Secrétariat s'est vu communiquer par le Pérou les documents suivants: le Plan d'action stratégique pour la conservation et la gestion durable de l'acajou à grandes feuilles (PAEC) 2008-2012 et le Décret final définissant les responsabilités respectives de l'organe de gestion, de l'autorité scientifique et des services de répression des fraudes et renforçant la coopération entre ces instances, signé le 30 décembre 2010 par le Président du Pérou, le Ministre de l'agriculture et le Ministre de l'environnement.

9. Suite aux discussions bilatérales qui se sont tenues entre le Pérou et le Secrétariat en avril 2011, le Directeur général des forêts et des espèces sauvages a envoyé au Secrétaire général une lettre datée du 10 juin 2011 pour l'informer du degré d'avancement du module de contrôle du système national d'information sur les forêts et les espèces sauvages à la date de mai 2011.

Réunions bilatérales

10. Au cours des 15 derniers mois, le Secrétariat de la CITES a rencontré des représentants du Pérou à neuf reprises. A chacun de ces entretiens, le Secrétariat a fourni des avis et une assistance portant sur la portée et la signification des trois indicateurs de conformité établis par le Comité permanent à sa 59è session. Le Secrétariat a fait valoir auprès de ses interlocuteurs que ces indicateurs ne devaient pas être perçus comme une sanction mais plutôt comme une mesure destinée à aider les autorités CITES du Pérou à consolider leur bonne gestion d'une ressource naturelle complexe.

11. Des réunions bilatérales entre le Pérou et le Secrétariat se sont tenues dans les bureaux du Secrétariat de la CITES les 12 avril 2010, 3 juin 2010, 17 septembre 2010, 19 janvier 2011 and 24 février 2011.

12. Le Secrétariat et les représentants du Gouvernement péruvien ont également discuté de la mise en oeuvre des indicateurs par le Pérou en marge de la 10è session de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (Nagoya, octobre 2010), d'un atelier régional de renforcement des capacités CITES (Bogota, décembre 2010) et d'une réunion préparatoire régionale CITES (Bogota, juillet 2011).

13. En marge de la 19è session du Comité pour les plantes de la CITES (Genève, avril 2011), une délégation du Gouvernement péruvien composée de cinq responsables CITES du ministère de l'agriculture, du ministère de l'environnement et du ministère des affaires étrangères a présenté au Secrétaire général un exposé complet sur la mise en œuvre des trois indicateurs SC59.

14. Au cours de ces entretiens, le Pérou et le Secrétariat se sont efforcés de parvenir à une compréhension commune des indicateurs et des efforts requis de la part du Pérou pour leur pleine mise en œuvre. Ils ont également discuté des progrès réalisés en la matière, en insistant plus particulièrement sur l'indicateur 1, qui concerne l'installation d'un système d'information moderne, efficace et opérationnel. Lors de ces discussions, ils sont convenus de la nécessité pour le Pérou de "présenter les progrès réalisés" sur les trois indicateurs. Des représentants de la Mission permanente ont discuté de la meilleure façon de procéder avec d'autres instances de la CITES, par voie électronique ou à l'occasion de visites à Genève et à Lima.

Analyse préliminaire des informations communiquées par le Pérou

15. Sur la base des différents documents écrits soumis par le Pérou, concernant les efforts engagés sur chacun des trois critères SC59 pour satisfaire pleinement aux dispositions de la Convention en ce qui concerne son commerce de l'acajou, le Secrétariat a jugé que le Pérou avait effectivement réalisé des progrès substantiels sur les indicateurs avant l'échéance du 30 septembre 2010 et, en consultation avec le Président, il n'a donc pas lancé la procédure par correspondance pour une proposition de recommandation de suspension du commerce d'acajou à grandes feuilles en provenance du Pérou.

16. Le Secrétariat a alors entamé une série de consultations avec le Pérou pour mieux évaluer et clarifier les informations qui lui avaient été communiquées. Parallèlement à ces consultations, le Pérou a (i) transmis un complément d'informations détaillées sur ses efforts en vue de remplir les trois indicateurs et (ii) engagé des efforts supplémentaires.

Analyse des informations fournies par le Pérou

Indicateur 1 – Installation d'un système d'information moderne, efficace et opérationnel

17. Le Secrétariat a indiqué au Comité permanent à sa 59è session que:

    les autorités péruviennes ne peuvent pas compter sur le système d'information en place pour avoir un accès rapide et complet aux informations sur le commerce de l'acajou, comme le rapport actuel sur la situation au niveau des quotas annuels, les quantités commercialisées dans le cadre des quotas, et les quantités restantes. Le Secrétariat croit savoir que le système d'information en place au Pérou date de 2004 et est dépassé. La mise en place d'un nouveau système était une priorité du plan d'action national pour l'acajou (PAEC) (approuvé par le Président) et de la législation nationale. Selon le PAEC, le nouveau système devait avoir été élaboré en 2008-2009 mais le travail ne fait que commencer et l'on ignore combien de temps il faudra pour le mettre en place. Le Secrétariat croit aussi savoir que le Pérou pourrait avoir accès à des fonds externes qui pourraient accélérer la préparation et la mise en œuvre d'un système valable. Sans un tel système, le Secrétariat estime que le Pérou ne pourra pas gérer effectivement son commerce de l'acajou

    Le système d'information du Pérou sur les forêts et les espèces sauvages comprend de multiples éléments. Le système d'information qui chapeaute l'ensemble est appelé Système national d'information pour les forêts et les espèces sauvages (SNIFFS). Une composante de ce système est un logiciel appelé Système d'information sur les forêts - Application locale (SIF AL) qui gère et administre les données sur les forêts communiquées par les autorités régionales et les services techniques responsables des forêts et des espèces sauvages qui relèvent du Ministère de l'agriculture. Un autre élément est le système d'administration des permis d'exportation (SAPE). En outre, le Pérou travaille depuis plusieurs années au développement d'un module de contrôle pour le SNIFFS, dans le cadre d'un projet intitulé SNIC - travail engagé à la suite de la signature par le Pérou de l'Accord Pérou/États-Unis pour la promotion du commerce en 2007 et de l'entrée en vigueur de cet accord en 2009.

18. Concernant l'indicateur 1, le Pérou a centré ses efforts sur le système SAPE (système d'administration des permis d'exportation) pour en faire un système d'information efficace et opérationnel permettant à l'utilisateur d'accéder aux données nécessaires pour vérifier l'origine du bois prélevé à des fins d'exportation, autoriser son exportation et évaluer le volume d'exportation par rapport au quota applicable. Ces dernières informations devraient permettre de calculer les quantités restantes par rapport à un quota annuel donné.

19. Les premières informations fournies par le Pérou sur SAPE indiquaient qu'il s'agissait d'une base de données web, accessible sur le site web du ministère de l'agriculture (http://cites.minag.gob.pe/). Cette base de données a ensuite été alimentée par des séries partielles et non complètes de données (concernant certaines années récentes mais pas toutes), numérisées et entrées dans le système. A la suite de discussions bilatérales avec le Secrétariat, le Pérou a téléchargé des données additionnelles dans SAPE. En avril 2011, le système apparaissait comme pleinement installé et accessible, raisonnablement complet et à jour, il était opérationnel et utilisé par les agents de l'administration. Le Pérou a précisé que SAPE n'était pas un système en temps réel mais qu'il faisait l'objet de mises à jour périodiques, à quelques jours d'intervalle. Il convient de noter par ailleurs que SAPE est un système d'archivage électronique plutôt qu'un système permettant de vérifier en temps réel l'origine licite du bois.

20. Des formulaires simplifiés décrivant les procédures et conditions à remplir pour l'autorisation, le transport et le commerce de l'acajou sont disponibles à l'adresse: http//minag.gob.pe/dgffs/pdf/CITES/Diagrama-Cites.pdf. Un manuel d'utilisation interactif est aussi accessible en ligne.

21. Le Pérou a informé l'organe de gestion CITES des États-Unis de la mise en ligne de la base de données SAPE, et l'organe de gestion des États-Unis a indiqué que le système lui serait très utile pour confirmer la validité des documents qui accompagnent les expéditions d'acajou du Pérou.

22. SAPE, SNIFFS et SIF AL (voir l'explication de ces sigles paragraphe 17) sont des systèmes en place depuis quelque temps déjà au Pérou. SNIC (système de suivi du bois) est la composante la plus récente du système et peut se comparer aux systèmes de suivi du bois mis en place dans d'autres pays d'Amazonie et ailleurs.

23. Le projet SNIC (système de suivi du bois) est celui qui répond à l'une des principales orientations du Plan d'action stratégique du Pérou pour la conservation et la gestion durable de l'acajou à grandes feuilles (PAEC) 2008-2012, à savoir le renforcement du système de surveillance du bois pour garantir la provenance licite du bois prélevé et commercialisé. A l'origine, le projet devait être opérationnel en 2012 mais l'échéance a été reportée à juillet 2014, une application pilote étant programmée pour décembre 2013.

24. Le Pérou a confirmé son engagement à améliorer tous ses systèmes d'information sur la foresterie et identifié des mesures spécifiques pour atteindre cet objectif.

25. Compte tenu du travail réalisé sur SAPE, et de l'avancement du système SNIC (voir l'explication de ces sigles paragraphe 147), le Pérou estime avoir mis en oeuvre l'indicateur 1. Le Secrétariat reconnaît les progrès accomplis pour SAPE, ainsi que son utilité en tant que système d'archive. Il a toutefois indiqué au Pérou que SNIC serait le "système d'information moderne, efficace et opérationnel" attendu. Le Secrétariat a également demandé si une application pilote du système ne pourrait pas intervenir avant décembre 2013.

Indicateur 2 – Alignement de la législation sur la foresterie et celle de la CITES sur le travail des organes pertinents dans la détermination du quota et l'autorisation des exportations

26. A la 59è session du Comité permanent, le Secrétariat a indiqué avoir:

> *établi que [le Pérou avait] deux approches différentes [de la détermination des quotas et des autorisations d'exportation] [lesquelles] ne proviennent pas simplement du fait que le travail est accompli par deux différents organes (l'organe de gestion et l'autorité scientifique), mais aussi du fait qu'il y a deux différentes législations: celle sur la foresterie (qui prévoit un système de concessions agrées) et la législation CITES (qui prévoit la formulation d'un avis de commerce non préjudiciable à la base du quota d'exportation national pour l'acajou). Ces deux législations, qui semblent actuellement non cohérentes, voire conflictuelles, devraient être rendues cohérentes ou appliquées de manière cohérente.*

27. Le Secrétariat a été informé en octobre 2010 d'un projet de Décret suprême élaboré conjointement par l'organe de gestion et l'autorité scientifique CITES, avec l'appui du principal organe de répression des fraudes (à savoir le Bureau de supervision des ressources forestières et des espèces sauvages - ONSINFOR). Le décret en question a été signé par le Président du Pérou (ainsi que par les Ministres de l'agriculture et de l'environnement) en décembre 2010 et il a pris effet en 2011. Il renferme des dispositions sur un certain nombre de questions dont les plans de gestion forestiers, y compris leur supervision, les vérifications sur le terrain confiées à l'organe de gestion CITES du Pérou, les avis de commerce non-préjudiciable délivrés par l'autorité scientifique, les plans sylvicoles, l'approbation des plans opérationnels annuels, l'établissement des quotas nationaux d'exportation de l'acajou, la transmission des informations à l'OSINFOR et le suivi du respect des dispositions de la CITES.

28. Le Pérou doit être félicité pour l'élaboration et l'adoption de ce décret. Toutefois, du fait de son entrée en vigueur très récente, le Secrétariat n'a pas pu recueillir beaucoup d'informations sur les mesures adoptées sur le terrain par le Pérou en vue d'unifier l'action des institutions concernées en matière d'établissement de quotas et d'autorisations d'exportation. Par ailleurs, le décret n'apporte pas de réponse approfondie aux questions mentionnées au paragraphe 27 ci-dessus, ce qui veut dire qu'il reste encore un certain nombre de points opérationnels à déterminer.

29. Le décret suprême prévoit que le quota d'acajou de 2011 du Pérou sera établi en conformité avec ses dispositions, mais le Pérou a informé le Secrétariat que cela ne serait pas possible et qu'il s'appliquerait pleinement pour le quota de 2012 seulement.

30. Le Pérou compte plusieurs organes de gestion CITES (notamment pour la correspondance officielle, la politique environnementale, les permis visant des espèces terrestres de faune et de flore sauvage, les permis visant les ressources hydrobiologiques provenant de l'aquaculture) ainsi qu'une autorité scientifique et un certain nombre de services de répression des fraudes, ce qui nécessite de garantir une bonne communication périodique entre ces entités ainsi que la coordination de leur action. Un exemple récent de cette coordination interinstitutionnelle a été fourni lors de la réunion bilatérale entre des officiels péruviens et le Secrétariat, en avril 2011.

31. Le Secrétariat note que, bien que le ministère des affaires étrangères ait été désigné comme le point focal de communication du Pérou pour les autorités CITES des autres pays et le Secrétariat, le ministère de l'agriculture communique habituellement directement avec le Secrétariat, sans passer par le ministère des affaires étrangères. Les lettres reçues par le Secrétariat ne permettent pas de déterminer si le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'environnement et l'OSINFOR ont été mis en copie. Le Secrétariat reçoit également des correspondances émanant directement du ministère de l'environnement, sans qu'il puisse être établi que d'autres autorités CITES en ont reçu copie.

32. Avec l'adoption du décret suprême, le Pérou considère que la législation sur la foresterie et celle sur les questions intéressant la CITES sont désormais alignées et que la gestion conjointe assurée par l'organe de gestion et l'autorité scientifique a été améliorée, en particulier pour ce qui touche à l'établissement des quotas et aux autorisations d'exportation. Il note que le décret clarifie le rôle de l'OSINFOR et des gouvernements régionaux. Dans le cadre de discussions bilatérales avec le Secrétariat, le Pérou a indiqué qu'il imposait désormais des vérifications pour toutes les questions touchant à la gestion forestière et qu'il ne se satisferait plus à l'avenir de simples déclarations.

33. Le Secrétariat considère que le décret suprême apporte une plus grande clarté quant aux responsabilités respectives des autorités gouvernementales relativement au commerce de l'acajou à grandes feuilles et qu'il pourrait contribuer à améliorer la communication et la coordination entre les instances CITES. Cela reste néanmoins à vérifier, à l'épreuve du temps.

Indicateur 3 – L'achat par le gouvernement du bois supplémentaire dont la coupe a été autorisée en 2008, qui a fait l'objet d'une tentative de révision ex post facto du quota de 2008.

34. Le Gouvernement du Pérou a informé le Secrétariat qu'il n'avait pas relevé le quota d'exportation de 2008 de l'acajou parce que la Résolution initiale (adoptée en mai 2009) approuvant l'inclusion d'arbres supplémentaires dans le quota avait par la suite été abrogée par une autre résolution (adoptée en novembre 2009), lorsqu'il est apparu que l'existence des arbres ne pouvait pas être vérifiée sur le terrain. Depuis le 1er janvier 2010, aucun permis d'exportation n'a été délivré au titre du quota de 2008.

35. Les arbres supplémentaires ont été déclarés dans les plans annuels soumis pour six communautés indigènes et ont été vérifiés par les services techniques forestiers compétents. Lorsque le Comité permanent a recommandé l'achat par le Gouvernement du Pérou de ces arbres, l'organe de gestion CITES a engagé en 2009 un processus de vérification *in situ* qui a révélé que ces arbres n'existaient pas. L'OSINFOR a alors engagé une procédure visant à obtenir des sanctions administratives contre les six communautés indigènes concernées. Une communauté indigène, un consultant en foresterie et un fonctionnaire ont été sanctionnés par un gouvernement régional.

36. Le Secrétariat ignore si d'autres procédures administratives sont en cours ou si des sanctions ont été prises à l'encontre d'autres fraudeurs.

37. Le Pérou considère que cette affaire a démontré la capacité du système de vérification et de contrôle aujourd'hui en place à détecter des irrégularités et empêcher l'exportation de bois d'origine illicite. Le Secrétariat reconnaît cet effet positif mais note aussi que c'est le Comité permanent qui a informé le Pérou de l'utilisation délictuelle d'instruments juridiques et de faits potentiellement inappropriés ou délictueux liés à cette affaire.

Conclusion

38. Le Pérou estime que les trois indicateurs de conformité SC59 ont été pleinement appliqués et que leur mise en oeuvre constitue un exemple de belle réussite sous les auspices de la CITES. Le Pérou considère également que l'évolution de la gestion de l'acajou à grandes feuilles au Pérou atteste de l'influence positive que peut exercer la CITES sur le développement et le renforcement des procédures d'information et de contrôle en vue de s'assurer que le commerce international ne constitue pas une menace pour la survie des espèces.

39. Le Secrétariat salue l'engagement du Pérou en la matière, en particulier depuis la COP15. Il reconnaît les efforts faits par le Pérou pour satisfaire aux indicateurs de conformité adoptés à la 59è session du Comité permanent et note que le Pérou a avancé sur chacun des trois indicateurs. Toutefois, la question reste posée de savoir si les indicateurs sont remplis en totalité ou en partie. Pour le déterminer, le Comité permanent pourra souhaiter examiner la question de savoir si le Pérou a internalisé (et institutionnalisé) les moyens nécessaires pour une mise en œuvre efficace et durable de la Convention à propos de l'acajou à grandes feuilles.

Recommandation

40. Le Secrétariat recommande qu'à la lumière des informations présentées ci-dessus ainsi du rapport oral du Secrétariat à la présente session et de toute intervention du Pérou, le Comité permanent détermine si le Pérou a rempli les trois indicateurs SC59 pour garantir le respect de la Convention relativement à son commerce de l'acajou et, dans la négative, qu'il décide s'il y a lieu de recommander une suspension du commerce de l'acajou à grandes feuilles en provenance du Pérou.